

## **A CONSTRUÇÃO IDENTITÁRIA BRASILEIRA E LATINO-AMERICANA E SUA INFLUÊNCIA PARA A DIPLOMACIA DO IMPÉRIO NOS CONGRESSOS INTERAMERICANOS DO SÉCULO XIX.<sup>1</sup>**

Lucas Santos Martins<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo analisar a postura da diplomacia imperial brasileira nos congressos interamericanos do século XIX, sendo eles: Congresso do Panamá (1826), Primeiro Congresso de Lima (1847-1848), Congresso de Santiago (1856), Primeiro Congresso de Washington (1856), Segundo Congresso de Lima (1865) e Conferência de Washington (1889-1890). Sob o método de procedimento histórico buscar-se-á evidenciar a dificuldade da inclusão do Brasil em tais projetos e a postura brasileira de rejeição e desconfiança em relação a tais iniciativas, baseando-se principalmente na influência do nascente conceito identitário de América Latina e na não identificação com ele, além das características singulares de formação da identidade do Brasil, sua relação com os demais países latinos e os desdobramentos para com a percepção e participação brasileira nesses congressos, a partir do aporte teórico construtivista.

**Palavras-chave:** América Latina; Brasil; Identidade; Política Externa Brasileira; Brasil Imperial.

### **BRAZILIAN AND LATIN AMERICAN IDENTITY CONSTRUCTION AND ITS INFLUENCE ON EMPIRE DIPLOMACY IN NINETEENTH-CENTURY INTER-AMERICAN CONFERENCES.**

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IERI-UFU) como parte das exigências para a obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Sandra Aparecida Cardozo.

<sup>2</sup> Discente do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: [lucasbeerre@gmail.com](mailto:lucasbeerre@gmail.com).

## Abstract

This article aims to analyze the posture of Brazilian imperial diplomacy in the inter-American congresses of the 19th century, being them: Congress of Panama (1826), First Congress of Lima (1847-1848), Congress of Santiago (1856), First Washington Congress (1856), Second Lima Congress (1865) and Washington Conference (1889- 1890). Under the historical procedure method, will be sought to highlight the difficulty of Brazilian inclusion in such projects, its position of rejection and distrust of such initiatives, based mainly on the influence of the nascent identity concept of Latin America and the non-identification of Brazil with this notion, such as the singular characteristics in the formation of the identity of Brazil, its relation to the other Latin countries and the unfolding with the Brazilian perception and participation in these congresses from the constructivist theoretical support.

**Keywords:** Latin America; Brazil; Identity; Brazilian Foreign Policy; Diplomacy; Imperial Brazil.

## 1. Introdução

A partir da argumentação de Darcy Ribeiro (2010), é inegável que ao menos no plano geográfico existe uma unidade da América Latina que se dá a partir de seu território continental. Entretanto, essa noção, quando transplantada para a política, é falha, uma vez que o continente é dividido em diferentes nacionalidades, cada qual com suas singularidades, características, predileções e interesses nacionais próprios. Essas diferenças tendem a ser diminuídas a partir de um movimento de resgate da memória constitutiva da região, buscando convergência na história da formação dos países latinos, assim como nas influências das produções culturais e demais características que tragam familiaridade e proximidade.

Ainda a esse respeito, o surgimento do termo *América Latina*, como explica Bethell (2009), foi desenvolvido de forma excludente em relação ao Brasil; em suas primeiras discussões tratavam-se apenas de países hispano-americanos. Diversos fatores podem ser evidenciados para a explicação da exclusão identitária dos demais países latinos em relação

aos brasileiros, e em termos gerais a recíproca brasileira se fez historicamente verdadeira durante todo o século XIX, o que fez com que o Brasil se tornasse alheio, ou pouco considerado, em diversas discussões relacionadas à identidade latino-americana e também nos congressos interamericanos que se sucederam durante o período.

Primeiramente, frente ao receio das tentativas europeias de recolonização na América Espanhola, baseando-se em ideais republicanos, independentistas e abolicionistas, a figura de Simón Bolívar se faz presente como a principal resistência contra o discurso colonial Europeu no território latino-americano no século XIX. O líder *criollo* teve um papel crucial na história latino-americana ao incentivar e conduzir as revoltas de independência da América Latina, tal qual teorizar a unificação dos países americanos de fala espanhola a partir de um discurso de união e identidade comum da América Latina, encabeçando um processo de reconstrução dos signos do que é ter nascido no Novo Mundo, na intenção de criar um fator comum e agregador na região, o que em termos práticos resultou no primeiro congresso interamericano, o Congresso do Panamá, ocorrido na segunda década oitocentista e que viria a ser o precursor de diversos outros congressos subsequentes durante todo o século (ASSIS et al., 2015).

Os congressos interamericanos à época tinham como perspectiva o desenvolvimento de um projeto de apoio mútuo e cooperação entre as infantis nações americanas, principalmente em relação às temidas investidas da Santa Aliança, a principal ameaça extracontinental, objetivando servir de alicerce para o desenvolvimento de projetos nacionais individuais, assim como a geração de uma maior integração política, baseados em discursos de contiguidade entre os Estados da região (SANTOS, Luís, 2004).

Com relação ao Brasil, é historicamente evidente uma postura de resistência aos projetos interamericanos da época, pois eles estavam estritamente ligados à argumentação sobre a construção dos novos Estados americanos, baseando-se na ideia de soberania popular, nacionalidade e cidadania. Dentro desse contexto, o distanciamento brasileiro se dava devido à natureza de seu regime político, seguindo assim, por consequência, a política externa imperial, na tentativa de se distanciar desses debates, uma vez que esses contestavam a própria legitimidade monárquica (SANTOS, Luís, 2004). Voltou-se assim para uma construção identitária particular, arraigada à concepção de civilidade europeia de características próprias, sem obviamente desconsiderar o peso de tais discussões e congressos e suas possíveis consequências para o Império.

Tendo em vista o contexto citado, busca-se neste trabalho caracterizar os conceitos que deram origem à formação identitária latino-americana. Paralelamente a essa caracterização, empreende-se observar quais características contribuíram para o desenvolvimento da identidade brasileira, assim como entender quais motivos resultaram no distanciamento e na não identificação do Brasil perante a concepção de América Latina. Dessa forma, evidenciam-se diferenças e semelhanças, tendo como delimitação temporal o século XIX, uma vez que este período é considerado pela história como o momento inicial para tais discussões na região.

Concomitantemente ao período de formação das identidades na América, sucederam-se os congressos interamericanos do século, que se apresentaram além de outros propósitos, como mecanismo de aplicação no plano político dos debates acerca da identificação regional, e que para este trabalho serão analisados com a finalidade de exemplificar os anseios que surgiram a partir de tal construção argumentativa. Do mesmo modo, utilizar-se-á tais conferências no intuito de descrever e ilustrar como a discussão latinista se desdobrou e influenciou a postura da política externa brasileira norteadas pelos interesses da coroa, tanto em relação aos países hispano-americanos como aos congressos, tendo em vista a natureza da formação do Império e a discussão identitária que permeavam tais encontros.

No plano teórico, a opção pelo Construtivismo se dá devido ao fato de que a teoria se desenvolve com enfoque em como as ideias reverberam nas Relações Internacionais e por desdobramento teórico, apresentando com significância o papel da identidade nacional nas tomadas de decisão dos atores internacionais. Isso promove, assim, embasamento sobre a importância da análise da subjetividade como um dos fatores determinantes da ação de um Estado, de forma especial para este artigo, em relação a como o interesse nacional assim como a identidade, neste caso latino-americana e brasileira, tiveram um papel crucial para o desenvolvimento, a execução e os desdobramentos dos congressos interamericanos, bem como para a postura da diplomacia brasileira perante os mesmos.

## **2. Construtivismo e a perspectiva de identidade**

A perspectiva construtivista vem como um aporte teórico utilizado para analisar o papel das ideias nas Relações Internacionais, em especial no enfoque entre cultura e identidade, como um meio termo de análise que se situa entre o idealismo e o materialismo. Esse modelo de raciocínio se pauta no argumento de que a realidade é construída socialmente, sendo assim, as ideias compartilhadas têm um papel definidor das estruturas (ADLER, 1999).

Como explica Emanuel Adler (1999), as instituições são baseadas em entendimentos coletivos, sendo esses reificados pela consciência humana, tendo como base o pressuposto de que “as relações internacionais consistem primariamente em fatos sociais, os quais são fatos apenas por acordo humano” (ADLER, 1999, p.206-7). Assim, questões, como os interesses, as identidades e o comportamento dos agentes políticos, têm como base signos que tiveram sua construção pela interação social e conjecturas, concebidos de forma coletiva em relação ao mundo, tendo as ideias um papel não só de refletir a realidade, mas também de alterá-la.

À luz do construtivismo, a identidade regional se forma pelo compartilhamento de experiências e pelo seu manejo mediante a memória. Tais experiências são reiteradas ou enfeitadas a partir da influência de fatores outros que se relacionam, tais quais a etnia, a linguagem, a classe, o gênero, a política e a religião. Por conseguinte, são os significados dados de maneira coletiva que imprimem, nas estruturas, como se organizam as ações. Desta forma, entende-se instituições, como estrutura ou um agrupamento identitário e de interesses, que por vezes se transfaz em regras (NOGUEIRA, 2005). Wendt (1992, p.398) em sua teoria afirma que as identidades são “definições sociais do ator, alicerçadas nas teorias compartilhadas coletivamente pelos atores sobre si e os outros, e que constituem a estrutura do mundo social”.

Contiguamente à discussão de identidade abordada pelo construtivismo, é imperativo abordar o conceito de interesses nacionais, o qual decorre de “entendimentos intersubjetivos sobre o que se faz necessário para promover poder, influência e riqueza que sobrevivam ao processo político dada a distribuição de poder e conhecimento em uma sociedade” (ADLER, 1999; 225-6). Isto é, na compreensão dada pelo aporte construtivista, os interesses nacionais ocorrem a partir da interação entre os objetivos físicos e no juízo coletivo de significância (ADLER, 1999), condicionando assim Estados próximos de formações e históricos semelhantes a atribuírem distintos valores às propostas apresentadas e ações tomadas.

A Teoria Construtivista, quando aplicada à discussão relacionada à identidade latino-americana, apresenta-se como uma ferramenta teórica, mesmo que seu surgimento seja posterior ao momento histórico analisado, para se compreender como a manipulação da memória e a busca por fatores agregadores que transpassavam questões étnicas, culturais, sociais e demais similitudes, ordenadas a partir de pensadores do século XIX, criaram um imaginário coletivo de identificação para os nascentes países hispânicos, levando-os a empreitar conferências internacionais inspiradas no nascente conceito de América Latina e na proximidade de interesses de tais Estados.

Da mesma forma, o uso do construtivismo para entender a formação identitária brasileira aponta como a diferença no manejo das características constituintes do Estado nacional alterou integralmente a forma com que a atuação do país se deu na estrutura formal realizada. Aplicando a lógica teórica ao Brasil, a busca interna por um movimento que justificasse a criação de uma identidade nacional separada dos países vizinhos, ou seja, uma identidade “negativa” dada pela imposição da existência de um “outro” que se diferenciava de forma contundente à autodefinição forjada pelo Estado brasileiro - este “outro” sendo os países republicanos da América - resultou em interesses nacionais e signos identitários incongruentes com os demais, imprimindo na sua política externa uma não identificação em relação à discussão latinista e uma postura relutante em relação aos congressos latino-americanos (SANTOS, Luís, 2014).

### **3. A construção da identidade latino-americana**

O entendimento da terminologia *América Latina* esbarrava, durante o século XIX, em dois conceitos divergentes. Um de noção colonizadora, o qual trata de forma negativa o termo, arguindo uma inferioridade americana baseada em um parâmetro cultural e ideário eurocêntrico, que justificaria um projeto colonizador na região; o segundo, advindo de intelectuais latinos, de cunho regionalista, que o trata de maneira positiva, exaltando as características regionais e culturais do Novo Mundo, com claros ideais integracionistas (SOUZA, 2011).

Anteriormente ao século XIX não consta na literatura o uso do termo América Latina, os documentos datados do século XVIII até meados do século XIX tratam a região como

América meridional, a qual designa o território desde a Patagônia até o México (ALEIXO, 1984). A origem histórica do conceito de América Latina remonta à exploração francesa em territórios mexicanos, na busca de criar uma ideia de afinidade que justificasse a exploração da França de Napoleão III em solo americano no século XIX e contivesse a exploração anglo-saxônica e norte-americana na região, tal qual qualquer interesse ibérico na volta do controle regional, surgindo assim como um elemento étnico. Esse discurso, endossado por personalidades políticas hispano-americanas, defendia a ideia “de que existe uma consciência e identidade hispano-americana/latino-americana comum que supera os “nacionalismos” locais e regionais” (BETHELL, 2009; 292).

Os pontos centrais da argumentação latinista se pautavam na discussão da existência de uma identidade que superasse as dissimilaridades, advindas de laços culturais, históricos, geográfico e sociais, e também da herança da colonização ibérica, como a língua espanhola, o cristianismo enquanto religião central desses países, a exploração colonial desde o seu início de pedras preciosas e administração descentralizada. Além disso, trata-se da caracterização da identidade latino-americana a busca por liberdade e agregação da diferença (SANTOS, Luciano, 2016). Essa definição formulada pelos movimentos latinistas gerou, então, um movimento de clivagem entre a América e Europa que, em última instância, produziram uma dicotomia baseada na inconformidade entre monarquia e república. (SANTOS, Luís, 2014).

Em sua construção, a identidade latino-americana no século XIX foi abordada por figuras como Simón Bolívar, Domingo Sarmiento e José de San Martín, na articulação dos processos de independência com o intuito de consolidar a identidade dos Estados hispano-americanos a partir de discursos coloniais, valendo assim como um fator para legitimar a união das ex-colônias espanholas do Novo Mundo (BETHELL, 2009). Esse discurso pode ser evidenciado pela Carta da Jamaica escrita por Bolívar em 1815, na qual ele expressa seu desejo de união entre os países de colonização espanhola "já que tem uma só origem, uma só língua, os mesmos costumes e uma só religião, devendo, por conseguinte ter um só governo que confederasse os diferentes Estados que haverão de se formar." (Bolívar, 1815 apud ALVAREZ, 2010, p.2).

É importante salientar, como explica Bethell (2009), que nenhum dos autores e tomadores de opinião iniciais que utilizavam desse conceito consideravam o Brasil como parte integrante do imaginário latino-americano, ou se o fazia, fazia-se sempre com ressalvas

e receios, mesmo havendo fatores comuns como herança ibérica e católica. Até mesmo nas produções culturais, a separação entre o Brasil e o restante da América Latina era latente durante o século XIX, o que resultou em um dos fatores de distanciamento entre o Brasil e os demais países no que se referia a projetos criação de autoimagem (BETHELL, 2009; SANTOS, Luciano, 2012).

#### **4. O Brasil, a identidade nacional e a identidade latino-americana**

A ideia de América Latina em si, no século XIX já era uma problemática à agregação do Brasil nos projetos de integração da época (SANTOS, Luciano, 2012). Os diferentes modelos de colonização criados pelas metrópoles ibéricas criaram traços distintos e separações que vão além de fronteiras geográficas, mas que também passavam por questões políticas, culturais e históricas. A sociedade e as atividades econômicas da América Espanhola eram extremamente ligadas à busca e exploração de metais preciosos, com grande parte de sua mão de obra escravista indígena. Já o Brasil conduzia suas principais atividades a partir da agricultura e escravidão africana (BETHELL, 2009).

Concomitantemente a chegada da Família Real ao Brasil e posteriormente a designação do Brasil como Reino Unido de Portugal, os demais países latino-americanos estavam em luta pelo seu processo de independência, buscando desvencilharem-se da dominação europeia. Até mesmo no seu processo de independência o Brasil se diferenciou do modo como ocorrido no restante da América Latina, sendo o caso brasileiro pacífico e mantendo o país sob domínio da coroa portuguesa. A própria diferença linguística demonstrava um indicativo dessa incongruência (BETHELL, 2009).

O Brasil possuía sua costa e mentalidade voltadas para o atlântico, via na França sua maior referência cultural e tinha a Grã-Bretanha como seu maior parceiro comercial e político. Diferentemente das repúblicas hispano-americanas - as quais o Brasil considerava altamente violentas, desorganizadas e instáveis - o Brasil se considerava um país com uma política estável e “civilizada”, fator esse que tratou de criar mais uma abjunção entre o país e o restante da América Latina (BETHELL, 2009).

A busca por uma identidade nacional não fazia sentido antes da independência, pois não havia fatores que contribuíssem para o mesmo; a dificuldade comunicacional e o tamanho



do território, assim como a forma com que a colonização de Portugal se deu não favorecia tal tarefa, uma vez que havia controle sobre a importação de periódicos e a proibição expressa da impressão de periódicos e livros, assim como não era aceito que instituições de nível superior se instalassem na colônia. Somente com a vinda da coroa para o Brasil que se pôde pensar em uma ideia de sentimento nacional próprio ao Brasil, o que de fato demonstra que o seu surgimento, ao contrário dos países hispânicos, se deu após a independência com o intuito de manutenção da ordem monárquica (SANTOS, Luís, 2004).

No plano social, a América Latina como um todo, segundo aponta Luís Villafañe Santos (2014), era composta por sociedades caracterizadas por serem “pré-capitalistas, autoritárias, tradicionais, elitistas, patrimoniais, estratificadas, católicas e, portanto, corporativistas” (p.54). Essas sociedades eram regidas pelas elites, sejam elas de ascendência e origem lusitana no caso brasileiro ou *criolla* nas demais regiões, possuidoras de privilégios, bens e propriedades, com forte resistência a mudanças como forma de manter seus privilégios e como contrapartida, o restante das massas, sem força e espaço político ou posses, conferindo a característica dual entre suas populações e tendo no autoritarismo a forma de manutenção dessas características. Foram essas elites os principais agentes na construção identitária de cada país, assim como na construção do imaginário latino-americano (SANTOS, Luís, 2014).

A produção intelectual brasileira, conduzida pela sua elite dirigente, possuía outras preocupações na criação de uma identidade nacional; focava-se em questões internas no intuito de criar um sentimento de união em um território tão vasto, com a finalidade de assegurar a unidade nacional e combater ideias separatistas, criando símbolos nacionais, remodelando a história, construindo memórias, apontando mártires e heróis nacionais (SANTOS, Luciano, 2012).

Na constituição da identidade brasileira é notório que não houve uma ruptura completa com os signos europeus, em especial com Portugal, uma vez que seu processo de independência foi conduzido por um príncipe português, tendo como foco inicial a nacionalização do discurso monárquico (FIORIN, 2009). No âmbito da criação cultural, como aponta Bethell (2009), a intelectualidade nacional buscava criar um vínculo de autorreconhecimento europeu misturando-se a uma exaltação das qualidades naturais nacionais abordadas pela literatura, porém muito pouco se pensava no Brasil como parte constituinte da América Latina. A América Hispânica e sua identidade, salvo em raras

exceções, era compreendida e foi construída como uma identidade diferente da identidade nacional do Brasil, e quando os autores nacionais pensavam a América, pensava-se em um todo que incluía os Estados Unidos e as demais áreas do norte, com uma visão continental, que abarcava toda a extensão territorial do Novo Mundo, diferentemente dos demais autores latino-americanos.

No âmbito político, as elites dominantes do Brasil possuíam uma base e interesses nacionais incongruentes com as elites dominantes da América Hispânica e não entendiam os Estados Unidos ou os países da Europa, em especial França e Espanha, como uma ameaça ao interesse nacional (BETHELL, 2009). Outrossim, Dom Pedro I possuía vínculos estreitos com os governantes absolutistas da Europa, além de parentesco direto com o rei da Espanha, o que fazia com que a Bolívar e os demais articuladores hispano-americanos temessem um apoio brasileiro com aos propósitos da Santa Aliança (ALEIXO, 2000).

A perspectiva brasileira, com a construção da identidade nacional, por fim se refletia nos interesses nacionais e consequentemente na política externa em duas grandes frentes. Primeiramente perante toda discussão da época, a política externa Imperial focou em questões lindeiras, comerciais, tráfico de escravos e navegação em rios internacionais, quase de forma exclusiva, privilegiando relações com os países europeus. Em segundo plano, evitou adentrar nas discussões interamericanas a fim de não ameaçar sua estrutura interna e seu sistema político divergente dos demais Estados latino-americanos, resguardando sua singularidade, como cita Luís Villafañe G. Santos (2004) enquanto “o único regime monárquico em uma América republicana” (p.27).

## **5. O Interamericanismo e os congressos interamericanos**

Data-se desde o fim do século XVIII a discussão acerca de uma união dos Estados americanos que tiveram sua gênese na colonização ibérica. Diversos pensadores trataram o tema e propostas foram esboçadas de diferentes formas pois havia múltiplas possibilidades de arranjo, já que não havia um desenho certo de como se consolidaria a América após os processos de independência. Somando a isso, era necessário buscar uma forma de garantir a independência e a soberania dos Estados infantes (FIGUEIREDO e BRAGA, 2017). A esse respeito, Figueiredo e Braga (2017, p. 311) afirmam que fazia parte das possibilidades

políticas do pós-independência a formulação de um arranjo na constituição que aproximasse ou unisse os novos estados em uma entidade política continental.

O contexto no qual o mundo estava à época não era marcado pela presença de várias repúblicas e sim de impérios; a fragilidade dos Estados nascentes assim como de suas instituições, com a fragmentação territorial da América Espanhola, era um desafio temido por todos os *protoestados* devido à possibilidade de interferência e retaliação da Santa Aliança, sendo assim um alinhamento político uma resposta para a manutenção das novas repúblicas independentes (FIGUEIREDO e BRAGA, 2017).

De uma forma geral, pode-se dividir os empreendimentos interamericanos do século XIX em duas grandes vertentes: a primeira denominada bolivariana, de cunho hispano-americano, com claros objetivos de manutenção da unidade das antigas colônias espanholas, ou quando menos agregá-las em uma confederação. A essa iniciativa que teve Simón Bolívar como principal articulador, por mais evidente fosse que o caráter e o discurso voltado para os países hispânico, tentou mesmo que por formalidade incluir os Estados Unidos e Brasil nas discussões. A segunda empreitada interamericana foi denominada monroísta, encabeçada especialmente pelos Estados Unidos e tinha como eixo principal endossar o discurso de não intervenção europeia nos países nascentes da América; esse movimento atuou apenas de forma discursiva durante todo o século XIX, tendo ações concretas apenas ao fim do século com a Conferência de Washington (1889-1890) (SANTOS, Luís, 2004).

De fato, o Brasil se posicionava alheio a tais discussões, porém pragmaticamente, em momentos e por razões específicas consonantes com o interesse nacional, o discurso interamericanista reverberou no pensamento nacional, como explica Cervo & Bueno (1992), em especial sustentado por José Bonifácio, que voltava suas intenções para a manutenção da independência brasileira. Outra movimentação nacional apontando para o interamericanismo foi traçada pelo Parlamento após 1828 como reação ao sistema de vinculações europeias estabelecido por tratados. Essas articulações brasileiras buscavam desenvolver e assegurar o comércio regional, tal qual a defesa continental, porém tiveram curta duração e não culminaram em resultados concretos (SANTOS, Luís, 2004).

Os congressos interamericanos durante todo o século XIX foram na prática a consolidação dos discursos interamericanistas, as posições apresentadas assim como o seu ideário guiaram tais encontros a tratar de temas especificadamente políticos, salvo exceção de

duas outras reuniões - Congresso de Lima (1877-1879) e Congresso de Montevideu (1888-1889) - as quais buscaram desenvolver um direito internacional americano, e possuíam características estritamente jurídicas (SANTOS, Luís, 2004) que neste trabalho apenas reiteram a postura de distanciamento que se deu no âmbito político e agora sob a ótica da discussão também jurídica.

Em relação ao congresso de 1877, o Brasil, consoando com sua postura de retração às discussões interamericanistas, ausentou-se do encontro, alegando ser de interesse nacional um congresso que fosse geral e que incluísse a Europa e não só os Estados americanos. Porém em 1888, pela primeira vez durante o governo da corte carioca, o Brasil esteve presente em um congresso de afeições americanistas, entretanto a motivação da presença brasileira se deu estritamente devido à discussão de um direito privado que circundava o princípio de *jus soli*, que atendia o interesse da coroa e dos demais países presentes a respeito da discussão de não-aplicabilidade de leis estrangeiras em relação a pessoas e bens e também territorialidade. Afora tal discussão, a postura de rejeição e relutância do Brasil perante as iniciativas interamericanas sob qualquer âmbito se reafirmava. A posição refratária do Império brasileiro perante a discussão interamericanista culminou na sua ausência em todos os congressos ocorridos durante o século, até 1888, fazendo-se presentes as delegações brasileiras apenas por interesses e razões próprias que não transpassavam o ideário latinista (SANTOS, Luís, 2004).

### **5.1. O Congresso do Panamá (1826)**

Entre 22 de junho e 15 de julho de 1826 ocorreu o Congresso do Panamá, com a presença de quatro repúblicas recém-formadas, sendo elas a República do México, República Centro Americana (atualmente Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicarágua e El Salvador), Peru, e Grã-Colômbia (na qual em tempos atuais se encontra a Colômbia, a Venezuela, o Equador e o Panamá). O Brasil, assim como a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e os Países Baixos, recebeu o convite e o aprovou, entretanto os dois primeiros não tinham enviado representantes, tendo o Chile e o Rio da Prata recusado o convite (SANTOS, Luís, 2004).

Durante sua realização, o congresso teve sérias divergências em relação ao projeto que Simón Bolívar havia idealizado, já houvera negociações prévias entre os participantes no

tocante aos temas a serem debatidos durante o encontro, e cada governo já havia emitido instruções aos seus delegados, não havendo consenso sobre o nível de supranacionalidade do órgão superior, já apresentado na proposta do congresso, e seu estatuto jurídico, assim como a atribuição de poderes da Assembleia que se estimava formar e a cessão de soberania, o pagamento de indenização à Espanha sob forma de negociar reconhecimento e paz, tal qual questões lindeiras e suas demarcações pela idealizada Assembleia. (FIGUEIREDO e BRAGA, 2017).

De fato, não se chegou a um consenso sequer próximo dos parâmetros estabelecidos pelo projeto bolivariano de supranacionalidade. Muito diferente do que se ansiava, o Congresso resultou em questões positivas em relação à criação de uma organização internacional para a resolução de controvérsias com características multilaterais e pacíficas, também se estabeleceram reuniões periódicas, além do compromisso de criação de um exército e marinha comuns por um pacto militar ratificado pelo Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua (FIGUEIREDO e BRAGA, 2017).

Nos Protocolos do Congresso do Panamá, além das já citadas preocupações perante a visão política negativa de Dom Pedro I diante das instituições liberais e também da sua relação com a Santa aliança devido à próxima ligação entre as potências da Europa e o Brasil, encontra-se também a evidência de que a conexão brasileira com os demais países da América Espanhola era pouco profunda, basicamente se resumia a questões sobre navegação, em especial no rio Amazonas e questões de fronteira. Apesar de rasas, fazia-se necessário que houvesse comunicação entre as partes devido ao deslocamento fluvial e comércio (ASSIS et al., 2015).

O relacionamento distante entre as partes derivava não só do desinteresse brasileiro em face aos ganhos de se arraigar relações com os países hispânicos na América, como também de uma profunda falta de familiaridade entre seus processos formadores e suas identidades. Estima-se, por essas razões, que a Circular de Lima, a qual continha o convite para a participação do Congresso Anfictiônico do Panamá, não foi entregue ao Brasil em um primeiro momento. Além disso, havia questões de conflitos que permeavam a relação brasileira com alguns Estados hispano-americanos, como a Guerra Cisplatina (1825-1828) e o incidente de Chiquitos (1825) (ASSIS et al., 2015).

A Guerra da Cisplatina, conflito envolvendo o Brasil e Argentina que se estendeu de 1825 a 1828, se deu devido a disputa pelo domínio da Província Cisplatina correspondente ao atual Uruguai. Sob o reinado joanino em 1821 o Brasil anexou a seu território a região da Banda Oriental até então pertencente às Províncias Unidas do Rio da Prata sob comando de Buenos Aires. Perante tal ação, além do não reconhecimento da incorporação, o governo argentino exigiu a devolução do território a seu domínio, seguido pela recusa brasileira ao cumprimento das exigências deflagrou-se a guerra entre os dois países. Sob conflito armado, a guerra pela região se estendeu por quatro anos, sendo solucionada por interferência da Grã-Bretanha ao propor uma Convenção de Paz assinada pelas partes em 1828, tornando então a Província Cisplatina no Estado uruguaio (PEREIRA, 2005).

Já o incidente de Chiquitos foi o resultado da tensão na relação da coroa brasileira com grupos combatentes bolivarianistas que estavam em guerra contra a resistência espanhola no Alto Peru, atual Bolívia no ano de 1825. Essa tensão se deu devido ao pedido de apoio do governador realista da província ao governo provisório do Mato Grosso, que o acatou, enviando uma tropa e anexando a província sob sua proteção em nome do Império. Entretanto havia dúvidas sobre se tal ação era resultado de uma ordem direta do Rio de Janeiro. Bolívar atuou de maneira cautelosa, evitando um confronto direto e questionando sobre a legitimidade das ações mato-grossenses. O incidente de Chiquitos pareceu ser obra apenas das autoridades do Mato Grosso, sem aprovação ou instrução da coroa para tal e foi resolvido agilmente com a retirada das tropas brasileiras das terras hispano-americana, assim como a ab-rogação da anexação (SANTOS, Luís, 2004).

A percepção da ameaça brasileira começou a se atenuar com o processo de reconhecimento da independência brasileira, assim como com o abrandamento dos conflitos da bacia Cisplatina e a rápida resolução do incidente de Chiquitos, o que fez com que Bolívar estendesse ao Brasil o convite para a participação do Congresso do Panamá. (ASSIS et al., 2015).

Com a finalidade de manter a harmonia e o diálogo entre o Brasil e o restante do subcontinente americano, o Imperador aceitou o convite e se prontificou a nomear um representante para a participação no congresso assim que a independência brasileira fosse plenamente reconhecida. A percepção brasileira frente ao Congresso era a de que se fazia necessário se manter propenso ao diálogo para a manutenção da segurança nas repúblicas

nascentes, assim como buscar ser um mediador dos interesses das repúblicas hispano-americanas e a Espanha coordenadamente com os Estados Unidos, como recomendou o barão de Atabaiana, plenipotenciário do Império em Londres (SANTOS, Luís, 2004). Essa posição possui relação direta com o diálogo da Inglaterra perante as partes, como cita Assis et al. (2015) “É importante frisar a importância que a Grã-Bretanha teve tanto para que o convite fosse feito ao Brasil quanto para a aceitação do convite” (p.11). O interesse inglês da participação brasileira no congresso se deu devido à posição central do país no continente, somado ao receio de ações da Santa Aliança e à vastidão territorial do Brasil. (ASSIS et al., 2015).

Desta forma o Imperador Dom Pedro I, para representar o Brasil no Congresso do Panamá, nomeou o conselheiro Teodoro José Biancardi, entretanto o representante não chegou a participar do congresso. Não há um consenso histórico que de fato aponte o que resultou na não participação do plenipotenciário da coroa no congresso. O governo imperial justificou que por razões de saúde, o representante do Império não pôde comparecer ao congresso. Porém assume-se segundo Assis et al. (2015) que a ausência brasileira se fez devido ao receio de um grande clamor que poderia ocorrer no congresso a favor do sistema republicano, também devido à relação hostil entre Brasil e Argentina. Ao ter ciência de que a Argentina não enviaria um representante, a coroa decidiu também não enviar o seu, evitando assim que se discutisse sobre o antagonismo dos dois países e seus confrontos militares (ASSIS et al., 2015).

Argui-se segundo Luís Villafañe G. Santos (2004) a possibilidade de que a aceitação da coroa era apenas um gesto político e sequer havia intenção verdadeira de se enviar um representante ao congresso. O Império brasileiro possuía vínculos tanto reais como relacionados ao seu ideário muito mais voltados para a Europa, e não se identificava com grande parte das discussões que seriam tratadas no congresso, como abolição do tráfico de escravos e a criação de uma confederação, tendo no caráter estrutural do regime brasileiro, assim como nas circunstâncias em que se via o Império na região, a justificativa para a primeira ausência que perduraria durante grande parte dos congressos interamericanos no século.

## **5.2. O Primeiro Congresso de Lima (1847-1848)**

O contexto que levou à celebração do Primeiro Congresso de Lima transpassa dois grandes episódios do século, primeiramente se relaciona às ofensivas francesas na América, sob forte comando de Napoleão III, quando a França buscou ampliar sua influência e poder no Novo Mundo, em especial intervindo em Montevideu, México, Amapá e Buenos Aires, o que suscitou novamente a discussão sobre a necessidade dos países americanos de se unirem contra ameaças externas. O segundo está especificamente relacionado ao México, que passou a ser alvo da política expansionista dos Estados Unidos, fato esse que levou então ao movimento mexicano de buscar dialogar com os países latino-americanos na intenção de procurar assistência para se defender da agressiva política norte-americana. Sob ordem do governo mexicano, o representante Juan Cañedo percorreu os países sul-americanos a fim de angariar pessoas que aderissem ao novo congresso que estava por vir, entretanto devido ao clima de desconfiança em relação às políticas imperiais brasileiras, tal qual sua postura isolacionista em relação ao restante do continente, o Brasil estava fora da lista inicial dos países que deveriam ser convidados ao congresso. Porém devido a esforços diplomáticos, estendeu-se ao imperador um convite despretensioso e informal para a participação do encontro (SANTOS, Luís, 2004).

A exclusão brasileira perante um possível novo congresso americano atemorizava em especial os diplomatas do Império, temendo que a ausência brasileira levasse a um afastamento maior dos demais países hispânicos e o surgimento de uma aliança contra a monarquia brasileira. Certos da necessidade da participação brasileira no congresso que estaria por vir, os diplomatas enviados aos países vizinhos trataram de buscar formas de inserir o país nas discussões que levariam o Brasil a participar do congresso (SANTOS, Luís, 2004).

Entretanto o México, que encabeçava o primeiro esforço de reunir os países para formular um novo congresso, se retraiu, tendo então o Peru assumido a liderança do projeto, sugerindo Lima como local sede para a reunião. A diplomacia do Império, convencida de que seria desfavorável a ausência do Brasil na reunião, tratou de insinuar que a exclusão do país na mesma seria um indicativo de que poderia haver uma segunda intenção, de cunho contrário ao imperador brasileiro. As insinuações brasileiras fizeram com que fosse reiterado o convite, agora de maneira formal à participação brasileira pelo Peru e Chile, convite esse que devido



ao esforço do representante brasileiro em Lima já havia sido feito de forma tímida pelo México durante a excursão de Cañedo ao Cone-sul (SANTOS, Luís, 2004).

É notado que havia um descompasso entre a corte carioca sobre a participação em tal congresso e seu corpo diplomático, o imperador não via com bons olhos a realização de congressos interamericanos, entretanto o receio de que se formasse uma liga antibrasileira fez com que o Brasil se compromettesse a participar (SANTOS, Luís, 2004).

A proposição inicial do congresso veio a se modificar com o tempo, convertendo seu caráter geral para questões menores, havendo assim um esvaziamento de representações, como a ausência do México, Venezuela e Argentina. O congresso veio a ocorrer em 1847, estendendo sua duração até 1848, quando foi assinado o Tratado de Confederação pela Bolívia, Equador, Nova Granada, Chile e Peru, o qual objetivava garantir a correspondência entre os países, assim como deveres e prerrogativas consulares e pontos sobre comércio e navegação (SANTOS, Luís, 2004).

Dessa forma o governo brasileiro entendeu que não havia mais razões para sua participação, uma vez que os tópicos que seriam discutidos não estavam em sua prioridade e a ameaça de junção dos países latino-americanos contra o Brasil já não era algo que possuía riscos devido a menor proporção que teria o congresso. Isso resultou na ausência de um representante imperial em Lima, resguardando o país de adentrar em discussões como sobre a escravidão, que seria espinhosa ao interesse nacional (SANTOS, Luís, 2004).

### **5.3. Congresso de Santiago e Congresso de Washington (1856)**

O imperialismo norte-americano que vinha sendo cada vez mais evidente em investidas de expansão territorial, como ocorrido com a anexação do Texas em 1845, passou a ser uma grande preocupação dos países hispano-americanos, que viam agora no vizinho do norte uma ameaça externa aos países recém-independentes. Os Estados Unidos, além de travar uma guerra com o México na mesma década da anexação territorial em que saiu vitorioso, em 1854 conseguiu, devido à concessão do governo equatoriano, o direito de exploração de guano, um fertilizante de grande valor monetário feito à base de excremento de aves marinhas, na região do Arquipélago de Galápagos, concessão essa que resultou também em um *status* ao Equador de protetorado dos Estados Unidos (SANTOS, Luís, 2004).

Somando-se a isso, em 1855, Willian Walker, um aventureiro estadunidense se envolveu na guerra civil que ocorria na Nicarágua, coordenando um exército de mercenários contra o governo legítimo do país sob apoio do Partido Democrático, que buscava derrubar o governo. O exército comandado por Walker saiu vitorioso, o que o colocou numa posição de poder no país (SCROGGS, William, 1974).

A crescente preocupação ante as ações dos Estados Unidos gerou uma inquietação nos países sul-americanos, o que fez com que o governo do Chile protestasse alegando que assim como o exemplo nicaraguense e equatoriano, as ações norte-americanas teriam um caráter pernicioso em relação aos países latino-americanos, gerando claramente um movimento de busca de colônias, tomando assim a iniciativa de convocar uma nova reunião para discussão de tais aspectos. Encabeçando então a discussão, o Chile sediou o denominado Congresso de Santiago em 1856 que contou apenas com a representação do Equador, Peru e do país sede. (SANTOS, Luís, 2004).

O congresso resultou no firmamento do “Tratado Continental de Aliança e Assistência Recíproca”, que estendeu a possibilidade de adesão para além dos países hispano-americanos ao Império, contudo a extração de guano não se deu como esperado pelos Estados Unidos, possuindo seu potencial de produção muito abaixo do desejado, o que fez com que o país abandonasse os acordos firmados com o Equador. Uma vez desfeita a principal causa para a realização do congresso chileno, o tratado que resultou da reunião perdeu adesão dos países participantes e dos demais países convidados a assiná-lo, o que fez com que sequer fosse ratificado por nenhuma das partes contratantes. (SANTOS, Luís, 2004).

O Brasil, em consonância com seu insulamento às questões latino-americanas que não as de seu próprio interesse, mesmo sendo convidado a participar do congresso, preferiu se ausentar, emitindo uma nota referenciando-se ao Tratado, na qual manifestava o desinteresse em aderir a ele por ora. (SANTOS, Luís, 2004).

No mesmo ano sucedeu em Washington uma reunião para discussão de questões relacionadas a segurança dos países centro-americanos. Contando com a presença de El Salvador, México, Costa Rica, Guatemala, Venezuela, Peru, El Salvador e Honduras, o congresso de Washington de 1856 resultou na confecção de um novo pacto de defesa comum perante agressões estrangeiras. Entretanto assim como em Santiago o pacto não foi ratificado. O governo do Império, ciente de que os interesses tratados no congresso não trariam nenhum

proveito aos interesses nacionais, optou por não participar, pronunciando “votos a paz e segurança dos Estados contrerrâneos” (SANTOS, Luís, 2004, p.93) e se colocando, quando possível, como um Estado capaz de apoiar os demais se necessário.

Neste momento a diplomacia imperial já descartara o cenário em que seria plausível a criação de uma aliança com propensão a rivalizar com o Rio de Janeiro na América e ainda mais a possibilidade de uma intervenção externa em território nacional devido a sua independência, alterando a perspectiva diplomática que antes atentava aos congressos por questão de segurança nacional, deixando agora de forma explícita o desinteresse perante a discussão latinista e seus desdobramentos (SANTOS, Luís, 2004).

#### **5.4. Segundo Congresso de Lima (1864-1865)**

Durante a década de 1860 novas ações da coroa espanhola em território americano alarmaram novamente as ex-colônias espanholas para a ameaça de uma agressão externa em seu território. A reincorporação da República Dominicana e de São Domingo à Espanha no ano de 1861, assim como a ocorrência de intervenções europeias em 1862 em solo mexicano, intensificaram a desconfiança e o clima de apreensão que já pairava sobre os países do Novo Mundo (SANTOS, Luís, 2004).

Somando-se a isso foi enviada uma flotilha pelo governo da Espanha na metade do ano de 1862, com instruções da coroa para que fossem aprofundadas as relações amistosas e o comércio com os países hispano-americanos, respeitando suas independências. Concomitantemente a isso, assegurar os bens, o poder e a vida dos súditos da coroa espanhola e protegê-los mesmo que a custo do uso da força (SANTOS, Luís, 2004).

A embarcação espanhola fez seu curso em diversos portos da América do Sul, atracando nos portos do Rio de Janeiro para escala, Montevideú, Buenos Aires, Chile e Lima, por fim seguindo para a Califórnia, visando a voltar pelo mesmo percurso. Porém, próximo ao seu retorno, ocorreu em terras peruanas uma revolta de colonos espanhóis que culminou em cinco feridos e um morto ao final do ano de 1863. Os espanhóis revoltosos foram presos e processados devido ao ocorrido, o que fez com que a população de origem europeia de Lima pedisse proteção à esquadra ibérica. Ademais ocorreu também um incidente diplomático no

qual o Peru se recusou a acolher o enviado do Império espanhol na Bolívia como comissário especial em suas terras (SANTOS, Luís, 2004).

A esquadra espanhola então partiu para o uso da força, tomando as ilhas de Chinca, local produtor de guano, em 14 de abril de 1864, respaldando sua atitude nos incidentes ocorridos no Peru, tanto como no não reconhecimento da independência do país. Devido aos dois fatos a coroa europeia afirmou a viabilidade de reclamar o arquipélago para si. Após nove meses de ocupação, a esquadra da Espanha se pôs a negociar com o governo peruano para a desocupação da ilha. A negociação resultou em um tratado que submetia o Peru a uma série de condições para que fosse cumprido. A resolução da questão não pôs fim a insatisfação da população da ex-colônia gerando um novo incidente que resultou na morte de um marinheiro espanhol.(SANTOS, Luís, 2004).

Como forma de repreensão e temor perante as atitudes da antiga metrópole ibérica, o Chile começou a se negar a vender carvão a navios do rei espanhol. Por sua vez a frota marítima se apresentou perante o porto chileno gerando intimidação e exigindo indenização pelo boicote, além de exigir a presença de um representante do país para prestar esclarecimento na antiga metrópole. Ao fim de 1865 chegou ao governo chileno um ultimato que não foi atendido, gerando assim um bloqueio aos portos chilenos, que em resposta declarou guerra ao antigo colonizador (SANTOS, Luís, 2004).

Seguindo o exemplo do Chile, o Peru tratou de romper o tratado feito com a Espanha, formando uma aliança com o Equador e a Bolívia, chamada de “Quádrupla Aliança” (SANTOS, Luís, 2004 p.96). Perante o poderio bélico das embarcações da antiga metrópole, a aliança estava em desvantagem, entretanto o grupo formado pelos quatro países venceu batalhas importantes e conseguiu capturar um navio valioso dos espanhóis, esse episódio culminou no bombardeio da cidade de Valparaíso no Chile, que recusou se desculpar pelo ocorrido e devolver a embarcação capturada. Os conflitos se alongaram até maio de 1866, terminando de fato com um bombardeio ao porto de Callao, no Peru. Após o bombardeio, os navios bateram em retirada fazendo novamente uma escala em águas brasileiras, o que gerou um desconforto e protestos dos países do continente em relação ao Brasil (SANTOS, Luís, 2004).

Concomitantemente à guerra do Peru e Chile contra a Espanha, também na América do Sul, o Império se pôs em guerra contra o Paraguai. A denominada Guerra do Paraguai

entendeu-se de 1864 a 1870, sendo resultado de uma represália do governo paraguaio sob comando do presidente Francisco Solano Lopez, à invasão brasileira em território Uruguaio governado até então por Atanasio Aguirre, com quem a coroa brasileira possuía relação hostil. Sob o discurso de refrear o expansionismo brasileiro, o Paraguai, que já vinha sendo pressionado a assinar tratados de limites e navegação a contragosto pelo Império, invadiu o estado do Mato Grosso e declarou guerra ao Brasil no fim do ano de 1864 (MOTA, 1995)

A guerra considerada pela historiografia como a maior da América do Sul teve duração de seis anos e contou com a aliança do Brasil e Argentina que, após negar passagem do exército paraguaio em seu território, para que pudesse combater contra a frente brasileira e colorada no Uruguai, recebeu a declaração de guerra no fim do primeiro semestre de 1865, e Uruguai, sendo este agora comandado pelo colorado Venâncio Flores após o fim da guerra interna. A essa união deu-se o nome de Tríplice Aliança, que combateu em conjunto com as tropas de Solano Lopez, resultando na morte de mais de uma centena de milhares de combatentes de ambos os lados, tendo seu fim em 1870 com a Aliança vitoriosa (MILANESI, 2004).

O Segundo Congresso de Lima foi fruto das incursões da Espanha nos solos chilenos e peruanos, o convite para a participação foi feito por meio de uma circular, na qual faziam-se convidadas todas as repúblicas da América Hispânica e o Brasil. O congresso se estendeu de novembro de 1864 a março de 1865 e possuiu representação do Chile, Guatemala, Venezuela, Bolívia, El Salvador, Equador, Argentina e Colômbia, gerando a criação de duas convenções, uma que tratava de questões postais e outra relativa à navegação e ao comércio, e dois tratados, o “Tratado de União e Aliança defensiva Entre os Estados da América” e o “Tratado sobre a Conservação da Paz entre os Estados da América”, tendo os membros presentes como signatários (SANTOS, Luís, 2004).

A diplomacia imperial novamente seguiu coerentemente seu curso de se manter distante das discussões propostas pelos países vizinhos, as instruções eram de que se fazia necessário saber quais os assuntos seriam tratados no congresso para averiguar se haveria necessidade de enviar um comissário para representação. Em conjunto com o desinteresse, o Império buscava se afastar da possibilidade de ser questionado sobre a guerra que estava sendo travada contra o Paraguai, tornando-se alvo de críticas e fomentando a oportunidade de se tornar um novo centro de convergência de discursos repreensivos, assim como ser

pressionado a portar uma postura hostil contra a Espanha perante os fatos ocorridos com os países do pacífico, no qual o Império preferiu manter neutralidade para evitar um desgaste indesejável da relação com o país europeu. Deste modo resultou mais uma vez na não participação brasileira no distinto congresso. Somado a isso, como já dito, a grande preocupação na formação de uma frente contra o Império já havia se esvaziado, tendo em vista os resultados e as discussões dos congressos prévios (SANTOS, Luis, 2004).

### 5.5. Conferência de Washington (1889-1890)

A Primeira Conferência Internacional Americana, posteriormente denominada Conferência de Washington, foi desenhada ainda nos primeiros anos da década de 1880, sob supervisão do então secretário de Estado dos Estados Unidos James G. Blaine, objetivando de maneira informal instituir uma aliança que englobasse todos os países da América sob o comando dos Estados Unidos. Agora sob a bandeira do pan-americanismo, termo cunhado à época para englobar todos os Estados do continente (SANTOS, Luís, 2004, p.109), sua primeira tentativa de execução falhou devido à morte do então presidente norte-americano James A. Garfield no ano de 1881, sendo retomada a discussão somente em 1888 quando, com a aprovação do Congresso estadunidense, houve o convite aos dezoito países do continente americano para a participação, ou seja, a todos os países existentes até a data (SANTOS, Luís, 2004).

A reunião tinha como claros três grandes objetivos formais, instituir uma corte de arbitragem para a resolução de litígios dos países membros de forma obrigatória, estreitar as relações comerciais e a comunicação dentre os mesmos e a criação de uma união aduaneira aos moldes do *Zollverein* alemão, com o objetivo de inserir de forma mais profunda as produções industriais estadunidenses nos mercados latinos. A exemplo das nações imperiais da Europa, os Estados Unidos buscavam ampliar sua esfera de influência, tendo a América Latina como foco de sua expansão econômica, utilizando como elo discursivo a proximidade geográfica e o passado colonial (BUENO, 1997; SANTOS, Luís, 2004).

Como expõe Luís Villafañe Santos (2004), este congresso, dentre as várias diferenças a serem citadas perante os congressos anteriores, centrou-se primordialmente em aspectos econômicos. O Congresso ocorreu entre 2 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890, contando

com a presença de todos os convidados exceto a República Dominicana, somando ao todo 17. Como resultado da conferência, apenas a proposta da criação de uma associação permanente das repúblicas do continente foi aproveitada de seu objetivo inicial, a qual recebeu o nome de "União Internacional das Repúblicas Americanas". Essa associação segundo Bueno (1997):

“Era uma organização frouxa, destinada a compilar e distribuir dados relativos ao comércio. Para isto, criou-se o *Bureau* Comercial das Repúblicas Americanas, sediado em Washington, que publicaria um boletim contendo dados estatísticos, tarifas e regulamentos aduaneiros de interesse para o desenvolvimento do comércio entre os países representados”. (BUENO, 1997, p.236).

Esse *Bureau*, além de outras atribuições, tinha como função a organização das próximas conferências pan-americanas e se tornou um “agente do comércio norte-americano” (BUENO, 1997, p.236). Com o passar do tempo, o departamento teve seu escopo de atuação ampliado pelos congressos posteriores, tornando-se a estrutura embrionária da atual Organização dos Estados Americanos (OEA). (BUENO, 1997).

Durante a realização do Congresso, como é sabido, houve então a proclamação da república no Brasil, modificando a condição do país de Império para República, entretanto é de suma importância analisar a participação imperial brasileira na conferência, pois a aceitação do convite, tal qual a escolha e instrução da delegação no período inicial do congresso ocorreu a partir de diretrizes produzidas pela corte carioca (SANTOS, Luís, 2004).

A aceitação do Império e seu comparecimento se deu devido à preocupação relacionada aos rumos que o encontro tomaria, assim como a desconfiança das reais intenções dos Estados Unidos que, devido a Doutrina Monroe já havia manifestado o interesse em se tornar uma espécie de guardião dos demais Estados do continente e sem nenhum entusiasmo em relação à discussão que se estendia em torno da integração dos países da América (SANTOS, Luís, 2004).

As instruções aos delegados eram claras e demonstravam um grande desconforto da corte em relação ao congresso. Já em relação à proposta de arbitragem, que teve sua gênese ainda no primeiro esboço do congresso de 1881, o Brasil se via completamente discordante, as soluções bilaterais lhe pareciam mais atraentes, além da preocupação de que os Estados Unidos viessem a se tornar o árbitro perpétuo escolhido na convenção. Em coordenação com o Chile pretendia colocar-se contrário à proposição, além do mais, a admissão de uma república, seja ela hispânica ou norte-americana, como árbitro de disputas brasileiras com os

demais países próximos gerava descontentamento para coroa que via no ideário monarquista a insígnia da ordem. Outra grande preocupação do governo do Brasil oitocentista era que, dependendo dos rumos tomados nas discussões, houvesse por obrigação um distanciamento da Europa, a qual devido ao modelo político atraía e identificava-se mais a única monarquia do continente, que tinha por diretriz não só manter a boa relação com o outro continente, mas também aproximar-se visando a garantir a forma de governo vigente. Por fim, a proposta da criação de uma união aduaneira das Américas tampouco atraía simpatia Imperial, pois temeroso que a proposta causasse uma restrição de sua liberdade de agir, o Brasil focava no continente em um comércio voltado para o cone sul, em especial com Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai, voltando-se para a defesa de negociações bilaterais com os países de interesse sem interferência dos Estados Unidos (SANTOS, Luís, 2004).

Outras discussões pormenores também tiveram rejeição das diretrizes imperiais, como a adoção de um sistema uniforme de pesos e medidas, legislação de patentes e a extradição de criminosos, este último tendo preferência brasileira por negociações bilaterais e não multilaterais. Acerca de outras questões mínimas, como proteção de direitos autorais, o governo brasileiro preferiu manter-se distante, seja por prudência ou desinteresse. Em linhas gerais as instruções dadas pelo Rio de Janeiro se faziam contrárias aos tópicos propostos pelo governo estadunidense, o que alterou drasticamente com a modificação de regime ainda com o congresso em curso. (SANTOS, Luís, 2004).

Com a mudança do Brasil de Império para República, houve também uma reformulação dos signos de ser brasileiro, agora a identidade nacional abria espaço para uma identificação maior do que seria um “espírito americano” (SANTOS, Luis, 2004, p.125), o que fez com que se substituísse não somente o corpo diplomático presente, mas também que diversas diretrizes se modificassem ainda durante o encontro em Washington, o que pode ser explicitado com a mudança de posição em relação ao arbitramento obrigatório.

Por fim, cabe ressaltar que mesmo com a finalização do congresso tendo sido conduzida por um novo modelo de gestão nacional e uma outra delegação do momento inicial, a participação do Brasil, ainda como Império, foi emblemática ao demonstrar que muito pouco havia de afinidade da diplomacia imperial com o restante dos anseios americanos e suas propostas. A preocupação central da corte voltava-se a seus próprios interesses, que por



muito estavam ligados ao imaginário europeu e pouco ao continente em que o Brasil fisicamente se situa (SANTOS, Luís, 2004).

## **6. Conclusão**

De fato os anseios iniciais, trazidos por Bolívar, de criar uma comunidade forjada com proporções continentais não foram capazes de se concretizar, porém seu manuseio perante a memória constitutiva desses países, mesmo que com peculiaridades regionais e a geração de diversas nacionalidades que foram criadas e se desenvolveram de forma independente, resultou em uma consciência de coletividade por afinidade histórica que foi capaz de gerar fatores de proximidade e agregação e que pode ser evidenciada nos esforços por diálogos e coordenação dos países resultantes da colonização espanhola. A estrutura política utilizada pelos nascentes Estados também possuiu um papel crucial na caracterização identitária dessas nações, que buscaram romper por meio das instituições republicanas os vínculos europeus, encontrando agora como fonte de legitimidade o ideário de nação.

Os esforços praticados pelos governos de diversos países hispano-americanos durante o decorrer do século XIX se traduziram nos citados congressos acima, desses se produziu dentre os principais textos cinco de maior relevância, sendo eles por ordem cronológica o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua no Congresso do Panamá em 1826, Tratado de Confederação em Lima no ano de 1848, Tratado Continental no Congresso de Santiago 1856, Tratado de Aliança e Confederação em Washington no ano de 1856 e o Tratado de Conservação da Paz entre os Estados da América na conferência de Lima em 1865. É notório que transpassava dentre todos os tratados a ideia de confederação e união, de apoio mútuo, de defesa coletiva, e a criação de uma arbitragem multilateral para a resolução de conflitos. Todos esses tópicos se apresentavam de forma contrária às intenções do Império.

A identidade nacional brasileira foi construída pelo signo de continuidade e “civilidade europeia”, com base de legitimação em ideias dinástico-religiosas. Optante pelo regime monarquista, o país se via como externo ao movimento histórico que se consolidava no continente, os esforços centrados na construção de uma brasilidade e de cidadania se voltavam a legitimar a forma de governo vigente, sem claro incluir mestiços e a população indígena. Ao Império valia mais ressaltar as características da natureza tropical e criar dentro

deste imaginário fatores que justificassem a lealdade à hierarquia construída e herdada pelo Brasil da Europa e voltar a dar visibilidade à figura do imperador, sendo ele a figura central identitária. A autoimagem forjada pela coroa se colocava acima dos demais países da América, encarando-os como instáveis e anárquicos, utilizando-se da negação dessas características para a afirmação da identidade nacional. Da mesma maneira, a política externa do Brasil se desenvolveu em consonância com os significados criados internamente, desenvolvendo resistência ao ideal interamericano.

Desta forma as ideias tratadas pelos congressos interamericanos se resumindo nos tratados já expostos possuíam características antagônicas em relação à política externa imperial, sejam elas pelo fato de que ao se unir em uma confederação com as repúblicas vizinhas a identidade forjada em solo nacional se contrariaria, sejam pelo fato de o interesse nacional em relação ao tráfico de escravos e navegação fluvial ser distinto do defendido pelos demais países, ou até mesmo na forma de resolução de conflitos, uma vez que a visão interna do Brasil era de ser um país forte, capaz de fazer acatar seus anseios, preferindo assim que se negociasse de forma bilateral as questões necessárias. Por fim, até mesmo a discussão sobre agressões externas e defesa coletiva estavam fora das preocupações da coroa, tendo em vista que a metrópole colonizadora do Brasil não representava ameaça concreta alguma sobre a integridade do país. Além disso, defender países republicanos perante o avanço de monarquias traria abalos sobre a própria questão de legitimidade do Estado, ou ainda a capacidade dos países vizinhos de proteger o território imperial parecia ser muito pouco útil e dúbia.

Até mesmo os únicos congressos em que as delegações do Brasil estiveram presentes, já ao final do século, em Montevideu (1888), no qual o Império possuía apenas alguns aspectos específicos congruentes ao seu interesse e rejeitava os demais pontos a serem abordados, e Washington (1889), agora sob a nova ótica do pan-americanismo conduzido pelos Estados Unidos, fizeram com que a postura adotada então pela corte do Rio de Janeiro se alterasse da tradicional desconfiança e resistência às iniciativas regionalistas, postura essa que só veio a modificar com queda do Império e a mudança de regime.

São diversos fatores, por certo, que condicionam a política externa de um país em determinado tempo e espaço, as ideias, em especial a identidade abordada pelos conceitos teóricos do construtivismo, são um dos agentes que se pode colocar sob ótica de análise. Isso

se dá, especialmente, no caso do Império brasileiro no século XIX, em que o enlace entre as questões identitárias e a diplomacia se apresenta de modo ostensivo. As características da identidade construída pelo Brasil imperial e sua elite, assim como as questões norteadoras do interesse nacional, sua singularidade de regime político no continente e a não identificação com o conceito embrionário de América Latina resultou perante os demais países, sobretudo os hispano-americanos, em uma postura insular às questões regionais e ao debate sobre a identidade e integração latino-americana, voltando-se apenas a questões de interesse próprio, e de pouca conformidade com os demais vizinhos.

### Referências

ADLER, Emanuel. **O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais**. São Paulo: “Lua Nova”, n. 47, p. 201-246, ag, 1999.

ALEIXO, José Carlos Brandi. **Integração na América Latina**. R inf. legisl. Brasília, v. 21, n. 81, p. 19-32, jan/mar, 1984.

ALEIXO, José Carlos Brandi. **O Brasil e o congresso anfictiônico do Panamá**. Brasília: FUNAG, 2000.

ALVAREZ, Maria Luisa Ortiz. (Des)construção da identidade latino-americana: heranças do passado e desafios do futuro. **Revista Intercâmbio dos Congressos Internacionais de Humanidades** (UnB), v. 1, p.1-10, 2010.

ASSIS, C. C.; SARTI, J. S.; ZWIRTES, G. P. Percepções do Brasil sobre o plano de integração de Simón Bolívar para a América Latina. **Revista Acadêmica de Relações Internacionais da ESPM-Sul**, v.2, n.2, jul-dez, 2015.

BETHELL, Leslie, “O Brasil e a idéia de América Latina” em perspectiva histórica. *In: Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v.22, n.44, p. 289-321, jul-dez, 2009.

BUENO, Clodoaldo. Da pax britânica à hegemonia norte-americana: o integracionismo nas conferências internacionais americanas. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 231-250, dez,1997.

**CARTA DE JAMAICA**. Escrita por Simón Bolívar em setembro de 1815 e direcionada a Henry Cullen.

FIGUEIREDO, Alexandre G. B.; BRAGA, Marcio B. Simón Bolívar e o Congresso do Panamá: O primeiro integracionismo latino-americano. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica Rio de Janeiro**, v. 9, n. 2, p. 308-329, maio-agosto, 2017.

FIORIN, José Luiz. A construção da identidade nacional brasileira. **BAKHTINIANA**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 115-126, 1o sem. 2009.

MILANESI, Dalcio Aurélio. Sobre a Guerra do Paraguai. **Revista Urutágua, revista acadêmica multidisciplinar**, Maringá, n. 5, dez/mar, 2004.

MOTA, Carlos Guilherme. **História de um silêncio: a guerra contra o Paraguai (1864-1870) 130 anos depois**. Estud. av., São Paulo, v. 9, n. 24, p. 243-254, agosto, 1995.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. 2005. **Teoria de relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOVAES, Adauto. **Oito Visões de América Latina**. São Paulo: Senac, 2006.

PEREIRA, Aline Pinto. Relações de poder: a disputa pela Província Cisplatina (1825-1828) em face da construção do estado no Brasil. In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA**, 23., 2005, Londrina. Anais do XXIII Simpósio Nacional de História – História: guerra e paz. Londrina: ANPUH, 2005.

RIBEIRO, Darcy. **A América Latina existe?** Brasília: Editora da UNB, 2010.

SANTOS, Luciano dos. O Brasil como parte da América Latina: o projeto identitário-integracionista de Leopoldo Zea. **Revista Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG**, v. 4, n. 2, p. 254-277, ago/dez, 2012.

SANTOS, Luciano dos. **A identidade da América Latina: o projeto intelectual de Leopoldo Zea**. Goiânia: IFG, 2016.

SANTOS, Luís Claudio Villafañe Gomes. **O Brasil entre a América e a Europa: O Império e o Interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014

SCROGGS, William O. *Filibusteros y financieros, la historia de William Walker y sus asociados*. [S.l.]: Colección Cultural Banco de América, 1974.

SOUZA, Ailton de. América Latina, conceito e identidade: algumas reflexões da história. PRACS: **Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Macapá, v. 4, n. 4, p. 29-39, dez, 2011.

WENDT, Alexander. "Anarchy is what States make of it: The social construction of power politics" in *International Organization*, v.46, n. 2. Cambridge: MIT Press, 1992.